

# 社会主义市场经济与 变换财政分配结构

王 陆 进

随着我国社会主义市场经济新体制的逐步建立,财政分配结构将发生重大变化。这不仅是我国发展社会主义市场经济的必然趋势,而且是我国财政分配适应新经济体制所应作出的必要选择。为此,本文对社会主义市场经济条件下财政分配结构的变换问题作些探讨。首先需要指出的是,笔者认为,财政分配结构主要是指财政收支结构。而所谓财源是指财政收入的来源,即经济,财源结构就是经济结构。因此,笔者不同意财政分配结构包含了财源结构这一观点。当然,如果把财政收入的构成当作财源结构,则实际上是财政收入结构。在本文中,财政分配结构是指财政收支结构,它包含了财政收入结构和财政支出结构两个方面,而财源结构是指经济结构。

## 一、社会主义市场经济条件下变换财政分配结构的客观必然性

财政分配结构的变换包含了两层意思:一是财政分配结构的自动变化,二是财政分配结构的机动转换。在我国发展社会主义市场经济的条件下,变换财政分配结构具有客观必然性。这是因为:

### 1. 经济结构决定财政分配结构。

经济决定财政,从根本上说来,经济结构或称财源结构决定了包括财政收支结构在内的财政分配结构。随着我国社会主义市场经济新体制的逐步建立,这里的经济便是社会主义市场经济,即社会主义市场经济决定财政。在社会主义市场经济条件下,经济结构将发生重大变化,这已为我国十多年来的市场取向改革所证明。改革开放以来,我国的产业结构和国民经济所有制结构都发生了重大变化,这主要表现在国民生产总值中生产领域第一、第二产业的比重下降,流通领域、整个第三产业比重上升;全民所有制经济比重下降,其他所有制经济比重上升。1978——1990年间,我国国民生产总值中第三产业的比重由23%上升到27.2%;工业总产值中全民工业的比重由77.6%下降到54.5%;社会商品零售总额中全民商业所占比重由54.6%下降到39.6%。随着我国社会主义市场经济的深入发展,经济结构必将发生进一步的变化。根据国家信息中心的预测,到2000年我国国民经济所有制结构将形成“三分天下”的格局,私营比重明显抬升。其中工业总产值中,全民的比重将会下降到27.2%,仅占1/4,这是继80年代的持

续下降和90年代以每年2%——3%的速度下滑之后的必然结果，相反，集体、城乡个体和私营企业的比重则将持续上升，到2000年，这三者的比重将分别达到47.7%、13.4%和11.7%，分别比1990年增长34%、148.1%和165.9%，因而集体、私有的比重将分别占1/2和1/4。而在社会商品零售总额中，全民、集体、私有的比例分配将是1/3、1/6和1/2。正由于在社会主义市场经济条件下我国的经济结构将发生重大变化，因而财政分配结构尤其是财政收入结构必将在一定程度上随之发生变化。

## 2. 政府职能范围影响财政分配结构。

我们知道，国家与财政分配的关系是政治与经济的关系。在国家与财政分配的关系中，国家的意义表现为国家的职能，而国家职能则具体体现在政府的职能上，它包括政治职能和经济职能两个方面。国家作为财政分配的主体参与社会产品分配的意义在于：在一定的社会经济条件下，政府职能影响财政职能和财政分配，政府职能范围影响财政职能范围和财政分配结构。笔者认为，职能是事物的固有功能，这是不存在转换与变化的问题的。同样，财政职能是财政所固有的功能，如果我们把财政职能概括为分配职能、配置职能和调控职能的话，它也不存在转换与变化的问题。但是，政府职能范围与财政职能范围则是会随着社会经济发展情况而发生转换和变化的。在我国社会主义市场经济条件下，政府职能范围无疑将发生一定的转换与变化，某些内容将有所消亡，这表现在政府对微观经济的直接管理和控制等方面；某些内容将有所强化，这表现在政府对宏观经济的问题管理和控制等方面；某些内容应有所转换，这表现在政府从以直接控制为主的宏观经济管理与调控转向建立和完善以间接控制为主的宏观经济调控，以适应从计划经济转向市场经济；而某些内容则应有所增添，这表现在一个更为丰富广阔的范围内，具体包括在有关处理随着现代科技和生产的迅猛发展以及整个国民经济加入世界经济体系、参与国际竞争而出现的一系列社会经济问题上，诸如社会保障和高新技术的研究、开发与运用以及环境保护等，都将使政府职能增添新的内容。政府职能范围的上述转换与变化必将对财政职能范围的转换与变化产生重大影响。这集中体现在我国财政将逐步转向公共财政，它与西方公共财政的差别主要在于生产建设性收支的规模稍大些。具体说来，财政分配对于满足基础设施、社会保障和科教文卫事业建设需要等方面的职能必须大大强化。但随着精简机构，财政分配对于满足政权建设需要等方面的职能必将有所弱化。这都将使财政分配结构发生重大变化。

## 3. 理财思想制约财政分配结构。

“经济——财政——经济”应该是我们必须牢固树立的理财思想，简称“发展经济”的理财思想。但发展社会主义市场经济要求更新这一理财思想，将“社会主义市场经济”作为理财的出发点与归宿。按照笔者的理解，发展社会主义市场经济首先是要充分发挥市场机制的作用，但同时又必须加强和改善社会主义国家的宏观经济调控，一句话，“就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。据此，财政分配必须实现一系列的转轨。例如，为形成良好的宏观经济环境，财政分配应更加坚持量力而行、收支平衡的原则，财政赤字要通过发行国债来解决，不能向银行透支。又如，为使市场机制更好地发挥作用，我国必须改进财政补贴办法，随着价格的理顺，取消大部分不必要的价格补贴，企业亏损补贴也应大部分取消。再如，我国在财政分配中

应更多地引入市场法则，适当地转无偿性分配为有偿性分配。与之相关，还应大力发展财政信用，并将财政信用的运行逐步转到发展财政投融资业务和开办政策性银行的轨道上来，以更好地实施财政宏观调控。这对财政分配结构必然会产生一定的制约作用。

## 二、社会主义市场经济条件下财政分配结构的变换

### （一）社会主义市场经济条件下变换财政分配结构的基本内容。

社会主义市场经济条件下变换财政分配结构的基本内容正是受制于前述经济结构的变化、政府职能范围的转换和理财思想的更新等方面。具体包括：

1. 国有经济的比重将下降，非国有经济的比重将上升；生产领域的比重将下降，流通领域、整个第三产业（非生产领域）的比重将上升。

首先，随着经济结构的变化，我国来自国有经济的财政收入将下降，而来自非国有经济的财政收入将上升；来自生产领域的财政收入将下降，而来自流通领域、整个第三产业（非生产领域）的财政收入将上升。而且，来自国有经济的财政收入并不能随国有经济本身的发展而实现同步增长。这是因为，随着改革的深入，为了促进国有企业尤其是国有大中型企业的发展，以及适应转换政府职能范围特别是转换政府投资范围的需要，我国必然要增加国有企业利润留存的份额。

其次，正如前述，我国财政将逐步转向公共财政。无疑，公共支出的比重将不断上升，过去那种财政对国有经济和生产领域专门进行大规模投资支出的做法将完全取消。因而总的看来，随着经济结构的变化，我国对国有经济的财政支出将下降，而对非国有经济的财政支出将上升；对生产领域的财政支出将下降，而对流通领域、整个第三产业（非生产领域）的财政支出将上升。

2. 社会保障分配的比重将大幅度上升。

众所周知，社会保障分配是公共财政的一个重要组成部分。随着我国逐步建立健全社会保障制度，社会保障分配的比重将大幅度上升，按照国际通行的做法，一般是通过征收社会保障税筹集社会保障资金，因而社会保障税将成为一项重要的财政收入。相应地，社会保障支出在公共支出中所占的比重也将大幅度上升。

3. 无偿性分配的比重将下降，而有偿性分配的比重将上升；债务分配的比重将有所上升。

如前所述，我国在财政分配中应适当地转无偿性分配为有偿性分配，因而财政有偿性分配的比重将上升，而无偿性分配的比重将相应下降。尤其是随着我国财政信用的深入发展，这一变化将更为明显。同时，发展社会主义市场经济应更加坚持通过发行国债来解决财政赤字。而随着我国社会主义市场经济的发展，企业和社会的承债能力将大大增强，这将为增加国债发行数量奠定坚实的基础。因此，债务收入的比重将上升，债务支出的比重也将相应上升。

4. 税利比重将发生交替变化，关税收入将大幅度下降。

税收和利润是国家财政收入的两个最主要的组成部分。在我国社会主义市场经济条件下税收的地位将进一步提高，因而税收收入的比重将上升。但这是相对于计划经济条

件下的税利比重而言的，与“利改税”将利润合于税收之中的状况相比，则税收收入的比重必将有所下降，而利润收入的比重则将相应上升。这是因为，发展社会主义市场经济必须实行税利分流，充分发挥税收和利润这两个重要宏观经济调控工具的不同作用。当然，如前所述，我国发展社会主义市场经济必然要增加国有企业留存利润的份额，因而这种上升与下降的变化在数量上绝非刚好等同于现行国有经济的调节税和一部分所得税都相应转为利润，而必将低于这个量。同时，随着我国恢复关贸总协定席位，加入国际市场，关税收入将大幅度下降，甚至于出现绝对数额减少的情况。

#### 5. 公共支出中具体项目的变化各异，财政投资和财政补贴的结构将发生重大变化。

正如前述，我国财政支出中公共支出的比重将不断上升。但就公共支出中的具体项目而言，则有升有降。例如，为适应发展社会主义市场经济的需要，我国将逐步转换政府职能范围，精简机构，因而行政管理费支出将大幅度下降。但为了加快科教文卫事业的发展步伐，我国必须增加科教文卫方面的财政支出，因而科教文卫支出的比重将有所上升。此外，财政投资和财政补贴的结构也将发生重大变化。在我国社会主义市场经济条件下政府的职能范围主要在于企业和社会无法胜任的公共性事务，以及基础设施建设和重点项目建设。因此，我国财政将不再参与一般性投资活动。但同时财政必须加强对基础设施和基础产业的投资，以更好地发挥财政投资在促进产业结构合理化方面的作用。就财政补贴结构的变化而言，我国财政在取消不必要的价格补贴和企业亏损补贴的同时，应增加对生产领域的补贴，这主要包括为促进农业发展而提供的补贴，按照国家产业政策提供的投资补贴，以及必要时为提高企业和产品的国际市场竞争能力在可能的范围内所提供的出口补贴。

### （二）变换财政分配结构与必要的财政改革措施。

如前所述，财政分配结构的变换包含了机动转换与自动变化这样两层意思。就财政分配结构的机动转换而言，无疑必须通过适应发展社会主义市场经济的要求深化财政改革才能实现。就财政分配结构的自动变化而言，则也有赖于适宜的财政分配办法，如果财政分配办法与经济发展的要求不相适应，例如将在计划经济条件下所形成的财政分配办法运用于市场经济中，那么显然是难以完全实现。因此，实现社会主义市场经济条件下财政分配结构的变换需要按照发展社会主义市场经济的要求进行一些必要的财政改革。

#### 1. 必要的税制改革措施。

第一，现行税制偏重于从国有经济和生产领域取得收入，而相对忽视了对非国有经济和流通领域、整个第三产业（非生产领域）的课征。因此，为实现财政分配结构的变换，必须按照均衡、全面课征的原则来深化税制改革。具体说来，应着重从以下几个方面采取措施：一是随着流通领域、整个第三产业的发展，应将一些新兴的行业纳入营业税的课征范围，并适当调整税率，提高某些高盈利行业的营业税税率。或视条件成熟，将某些特种交易活动从营业税中单列出来，开征交易税。如随着房产交易、土地（使用权）交易和证券交易等活动的深入开展，在条件成熟的时候可对房产交易、土地交易和证券交易开征专门的交易税。二是随着矿产品价格的理顺，将现行暂缓征税的金属矿产品和其他非金属矿产品纳入资源税的课征范围，待条件成熟还可将水利资源、生物资源

如淡水、森林等也纳入资源税的课税范围，并提高土地使用税税率，从而增强资源课税对级差收入的调节。三是规范个人所得税制，将各种来源所得都纳入课税范围，提高个人所得税在整个税制中的地位。同时，随着房产交易、土地交易和证券交易等活动的深入开展，所带来的资本利得不断增多，视条件成熟可开征单独的资本利得税。或针对土地这种资源的特殊性，对于土地增值所得开征专门的土地增值税。四是随着社会主义市场经济的深入发展，遗产继承、财产赠与活动不断增多，应积极创造条件开征遗产及赠与税，以增加财产税的调节功能。

第二，开征社会保障税，为提高社会保障分配的比重奠定基础。

第三，改革关税制度，即为迎接我国恢复关贸总协定席位大幅度削减进口关税税率。

## 2. 全面推行税利分流。

为适应发展社会主义市场经济的需要，我国应在近年来进行税利分流试点的基础上，尽快全面推行税利分流，从而实现税利比重的变化。同时，要结合国有资产管理工作的深入开展，改革国家参与国有企业税后利润分配的办法。以税后利润承包作为过渡，逐步发展到规范化的按国有资产实行利润分红的办法，而对于股份制企业则应实行股份分红的办法。不管采用何种分配办法，均应按照转换政府投资范围的要求，适当提高国有企业税后利润留存份额，并按照产业政策确定国家参与国有企业税后利润分配的份额，对于某些特殊行业还可考虑将税后利润全部留给企业。

## 3. 大力发展财政信用。

在社会主义市场经济条件下我国应扩大国债发行规模，积极发展财政信用，并考虑向开办政策性银行和发展财政投融资业务转化。同时，要改变将国债单一地作为弥补财政赤字手段的状况，而转为既作为弥补财政赤字的手段，又作为中央银行公开市场操作业务的主要对象，从而成为联结财政政策与货币政策的桥梁，以改善国家宏观经济调控。

## 4. 调整支出结构。

对于公共支出中的具体项目作出调整，如削减行政管理费支出，增加对科教文卫的支出等，以及对财政投资、财政补贴办法加以改进，也都是实现财政分配结构机动转换的必要改革措施。

（作者：王陆进 厦门大学财政科学研究所博士生）〔责任编辑 马斗金〕